

INGENIEROS CONSULTORES

724
—

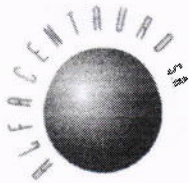
**Lineamientos de una Política de Límites Dinámicos
para Administrar el Espectro Radioeléctrico
de Manera Eficiente y Competitiva**

Trabajo encargado por la Corporación Nacional de Consumidores
y Usuarios de Chile para ser sometido a consideración
del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia

Santiago, 28 de diciembre de 2018

Teléfono +56 22 361 0361, e-mail ocabello@alfacentauro.cl
Eduardo Cruz Coke 389, Piso 3, Santiago, Chile

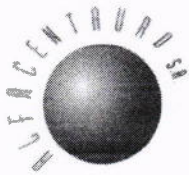
www.alfacentauro.cl



Temario

1.	Resumen ejecutivo	4	
2.	Antecedentes	6	
2.1	Casos emblemáticos resueltos por los organismos antimonopolios	7	
2.2	Fallo de la Corte Suprema sobre la banda de 700 MHz	8	
2.3	Consulta de Subtel al TDLC	9	
3.	Uso eficiente y competitivo del espectro	12	
3.1	Uso eficiente del espectro	12	
3.2	Asignación competitiva del espectro	14	
4.	Modificación del límite máximo del espectro radioeléctrico actualmente en uso	16	
5.	Hacia una política de límites dinámicos	21	
6.	Subastas del espectro y otras consideraciones para fomentar la libre competencia	26	
6.1	Subastas del espectro	26	
6.2	Fraccionamiento de los bloques	27	
6.3	Acceso al espectro de operadores rurales y regionales	27	
6.4	El servicio de Banda Ancha Ciudadana por Radio (CBRS)	28	
6.5	Incentivo a los OMV y al <i>roaming</i> nacional	30	
6.6	Otras medidas sugeridas en este informe	30	
6.7	Otras consideraciones	31	
7.	Principales beneficios de esta propuesta	32	
8.	Conclusiones y recomendaciones	33	
Anexo 1			
Características técnicas principales de una red de telefonía móvil			35
A1.1	Cobertura de una red de telefonía móvil	37	
A1.2	Capacidad de tráfico de una red de telefonía móvil	40	
Anexo 2			
Declaración de la Comisión de Telecomunicaciones del Colegio de Ingenieros			44
Anexo 3			
Observaciones de estos Consultores respecto de la consulta de Subtel			47
A3.1	Sobre el sustento técnico de los nuevos límites propuestos	47	
A3.2	Sobre la consistencia entre los nuevos límites propuestos y el desprendimiento ordenado por la Corte Suprema	47	
A3.3	Sobre la conveniencia de revisar el actual límite de 60 MHz junto con los límites para las bandas futuras	49	
A3.4	Sobre las medidas complementarias de protección propuestas por Subtel	49	
A3.5	Sobre los planes de uso efectivo y eficiente del espectro	50	
A3.6	Sobre la continuidad de los servicios en la banda de 3.500 MHz	50	
A3.7	Sobre la ausencia de un plan de concursos públicos para el espectro	51	

726



INGENIEROS CONSULTORES

A3.8 Sobre la preferencia y compensación para los operadores incumbentes 51

Anexo 4
Estimaciones de eficiencia espectral a partir de la consulta de Subtel 53

Anexo 5
Principales acrónimos empleados en este trabajo 55



Lineamientos de una política de límites dinámicos para administrar el espectro radioeléctrico de manera eficiente y competitiva

1. Resumen ejecutivo

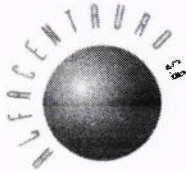
Chile es hoy un país relativamente avanzado en materia de telecomunicaciones, pero como lo demuestran diversos casos en los que han intervenido los organismos antimonopolios, en los últimos quince años los servicios públicos correspondientes se han prestado en condiciones de competencia insuficiente, lo que ha impedido que bajen los precios en algunos segmentos del mercado -como en los correspondientes a las personas de menores recursos-, o que mejore la calidad, especialmente en ciudades pequeñas y en zonas rurales. Como consecuencia de lo anterior, el bienestar de la población y la inserción de Chile en la economía digital pueden verse restringidos.

El presente informe, encargado por la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile (Conadecus), analiza la consulta sobre límites de espectro que la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) está sometiendo a consideración del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), en virtud del fallo de la Corte Suprema sobre la banda de 700 MHz.

El presente informe contiene una propuesta para modificar el actual límite máximo de 60 MHz para el espectro radioeléctrico, a partir de la política pública adoptada por Subtel en 2009 para incorporar dos nuevos operadores mediante la licitación de la banda de 2.100 MHz (AWS), y de una evaluación de la concentración económica basada en el índice Herfindahl Hirschman (IHH). Sobre esa base, el espectro actual podría quedar asignado como se resume en la siguiente tabla:

Banda	Entel	Movistar	Claro	Wom	Reserva	Total
Asignación (MHz)	120	95	95	80	70	460
Distrib. práctica	26%	21%	21%	17%	15%	100%
IHH	681	427	427	302	232	2.068

De esa forma, la eficiencia en el uso del espectro y la competitividad del mercado podrían mejorar, respecto de la situación previa al fallo de la Corte



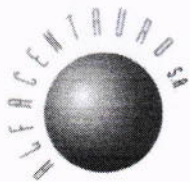
INGENIEROS CONSULTORES

228
—

Suprema. Los fundamentos y detalles de esa propuesta se consignan en la sección 4 del presente informe.

Luego, para seguir mejorando la eficiencia espectral y la competitividad en el mediano plazo, el presente informe contiene una propuesta de límites dinámicos destinada a lograr más homogeneidad en la distribución del espectro y a incorporar al menos un nuevo operador, que también será evaluada con el índice IHH. La propuesta de límites dinámicos tendría la ventaja de conceder más autonomía a Subtel en la materia, y de reducir el índice IHH del valor de 2.068 que muestra la tabla anterior, a un valor cercano a 1.500 que se considera propio de un mercado competitivo. La propuesta de límites dinámicos se consigna en la sección 5 del este documento.

El presente trabajo fue elaborado por los expertos Sres. Oscar Cabello Araya (ingeniero civil electricista), e Israel Mandler Snaider (economista). En el desarrollo de los aspectos relativos al DL 211 colaboraron los abogados expertos en libre competencia Sres. Mario Bravo Rivera y Cristián R. Reyes Cid.



2. Antecedentes

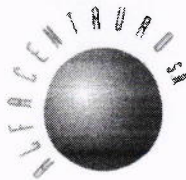
Durante los años 80 y 90 del siglo XX, Chile fue un país pionero -junto a los EE.UU. de N.A., el Reino Unido y Japón- en implementar un régimen de libre competencia en los servicios públicos de telecomunicaciones, quebrando así una tendencia casi centenaria, en virtud de la cual ellos fueron explotados en régimen de monopolio -estatal o privado- en prácticamente todo el mundo.¹ Como parte de ese proceso, Chile también privatizó las principales empresas del sector (CTC, Entel, Télex Chile y Telefónica del Sur), que a comienzos de los 80 eran de propiedad estatal.

En los años 70, las tecnologías de telecomunicaciones y de informática empezaron a converger gradualmente -proceso que hoy se conoce como convergencia tecnológica-, lo que permitió digitalizar las redes correspondientes y poner fin en forma gradual a la explotación monopólica de los servicios públicos de telecomunicaciones.

Sin embargo, en Chile el proceso de poner fin a la explotación monopólica enfrentó diversas dificultades iniciales, debido a que si bien la Ley General de Telecomunicaciones de 1982 (LGT) permitía que hubiera un régimen de competencia, no existía un marco normativo complementario adecuado para implementarlo. La falta de ese marco normativo obligó a que esas dificultades fuesen resueltas por medio de los organismos antimonopolios (Fiscalía Nacional Económica, TDLC y Comisión Resolutiva, antecesora del TDLC), en virtud de las normas de protección de la libre competencia dispuestas en el DL 211 de 1973.²

¹ Es importante observar que el mercado telefónico de los EE.UU. de N.A. fue competitivo en sus comienzos, pero en 1907 AT&T propuso al gobierno norteamericano establecer un monopolio formal regulado por el Estado, que sería más adecuado y eficiente para ese país; el gobierno aceptó esta propuesta en 1913, por medio del denominado Compromiso Kingsbury. Al igual que en los EE.UU. de N.A., a lo largo de Chile se formaron también diversas empresas telefónicas, y algunas de ellas compitieron entre sí, como es el caso de la Chile Telephone Company y de la Sociedad Nacional de Teléfonos, que se superponían en Santiago; el contrato ley de 1930, que otorgó concesión a la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), facilitó el establecimiento de un monopolio de hecho, regulado por el Estado.

² Ver el trabajo "Promoviendo la libre competencia: El rol de los organismos antimonopolios en las telecomunicaciones chilenas" del libro "La Libre Competencia en el Chile del Bicentenario", editado por el TDLC.



2.1 Casos emblemáticos resueltos por los organismos antimonopolios

Entre los casos emblemáticos resueltos por los organismos antimonopolios, para impulsar la competencia en el sector telecomunicaciones, se destacan los siguientes para efectos de este trabajo:

- La Resolución N° 389/1993 de la Comisión Resolutiva, sobre el sistema multiportador de larga distancia.³
- La Resolución N° 584/2000 de la Comisión Resolutiva, sobre la licitación de la banda de 3.500 MHz.⁴
- La Resolución N° 02/2005 del TDLC, sobre la fusión de Bellsouth con Movistar.⁵
- La Sentencia N° 45/2006 del TDLC, sobre la telefonía IP.⁶
- La Resolución N° 27/2008 del TDLC, sobre la licitación de la banda de 2.100 MHz (AWS), enmendada por la Corte Suprema en causa rol N° 4797/2008.⁷
- La Sentencia N° 104/2010 del TDLC sobre operadores móviles virtuales (OMV), enmendada por la Corte Suprema en causa rol N° 7.781/2010.⁸

³ Esta Resolución dispuso la creación del sistema multiportador de larga distancia, con normas que fueron incorporadas luego en la LGT y que permitieron, de paso, aumentar de dos a cuatro la cantidad de operadores de telefonía móvil en cada zona geográfica del país, al ser licitada la banda de 1.900 MHz.

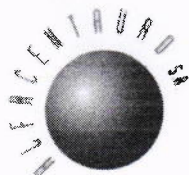
⁴ Esta Resolución dispuso que Subtel debía dividir la banda de 3.500 MHz para servicio de telefonía fija inalámbrica, en seis segmentos de 50 MHz cada uno, y además fijó por primera vez un límite de 100 MHz en la tenencia de espectro, para ese servicio.

⁵ Esta Resolución permitió la fusión de BellSouth con Telefónica Móviles, imponiendo por primera vez un límite de 60 MHz en la tenencia de espectro de telefonía móvil; además, esta Resolución fue el paso inicial para el posterior desarrollo de la portabilidad numérica y de los operadores móviles virtuales.

⁶ Esta Sentencia se refiere a la telefonía IP sobre banda ancha, y reconoció que este servicio podía prestarse libremente en el país, en contra de lo que opinaban en ese entonces Subtel y algunos operadores.

⁷ Esta Resolución -una vez enmendada por la Corte Suprema, de acuerdo a lo recomendado por Subtel y por la FNE-, confirmó la mantención del límite de 60 MHz en telefonía móvil, en el concurso para adjudicar la banda de 2.100 MHz (AWS), luego de considerar que tiene que haber homogeneidad en la cantidad de espectro con la que cuentan los distintos operadores.

⁸ Esta Sentencia -una vez enmendada por la Corte Suprema- confirmó el requerimiento de la FNE en contra de los principales operadores de telefonía móvil (Entel, Movistar y Claro), por negarse a realizar ofertas mayoristas para los operadores móviles virtuales, y junto con multar a las primeras, les ordenó presentar dichas ofertas en un plazo de noventa días, sobre la base de criterios generales, uniformes, objetivos y no discriminatorios.



731

- La Sentencia N° 154/2016 del TDLC sobre la banda de 700 MHz, enmendada por la Corte Suprema en causa rol N° 73.923/2016, a la cual nos referiremos con más detalle a continuación.⁹
- La Sentencia N° 156/2017 del TDLC sobre OMV, confirmada por la Corte Suprema en causa rol N° 15.389/2017.¹⁰

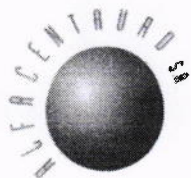
2.2 Fallo de la Corte Suprema sobre la banda de 700 MHz

Con fecha 25 de junio de 2018, mediante sentencia rol N° 73.923/2016, la Excm. Corte Suprema acogió la demanda presentada por Conadecus en contra de Entel, Movistar y Claro, con motivo del concurso público de la banda de 700 MHz, y en síntesis dispuso que:

- I) Movistar, Claro y Entel han incurrido en una conducta anticompetitiva al adjudicarse la banda de 700 MHz, en el concurso público convocado por Subtel en 2013, sin respetar el límite de 60 MHz dispuesto legal y previamente como máximo para cada operador de telefonía móvil.
- II) Movistar, Claro y Entel deberán desprenderse de la misma cantidad de espectro radioeléctrico que adquirieron en ese concurso, quedando a su opción la elección de la banda que será enajenada.
- III) Subtel deberá velar por el oportuno y adecuado cumplimiento de lo anterior, y
- IV) En el evento que Subtel estime necesaria la revisión del referido límite de 60 MHz, deberá iniciar un proceso de consulta ante el TDLC. En caso contrario, deberá iniciar los procedimientos necesarios para que se cumpla ese límite.

⁹ Esta Sentencia -una vez enmendada por la Corte Suprema- reconoció que el límite de 60 MHz dispuesto previamente estaba vigente, y que los operadores principales trasgredieron el DL 211 al no respetarlo. Esta vez los operadores no fueron multados, porque la Corte Suprema consideró que también había responsabilidad de Subtel y de la FNE en lo ocurrido.

¹⁰ Esta Sentencia rechazó las demandas presentadas por diversos OMV, que sostenían que las ofertas mayoristas presentadas por los principales operadores de telefonía móvil (Entel, Movistar y Claro) contenían estrangulamiento de márgenes y discriminación arbitraria de precios.

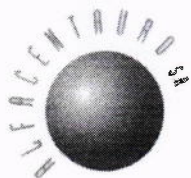


732

2.3 Consulta de Subtel al TDLC

En virtud de la opción considerada en el resuelvo IV del fallo de la Corte Suprema, con fecha 3 de octubre de 2018, Subtel sometió a consideración del TDLC una consulta sobre nuevos límites de espectro radioeléctrico (causa rol NC 448/2018), que en síntesis propone lo siguiente:

- i) Un nuevo límite de 50 MHz para el conjunto formado por las actuales bandas de 700 MHz, 850 MHz y 900 MHz (que Subtel denomina bandas bajas).
- ii) Un nuevo límite de 60 MHz para el conjunto formado por las actuales bandas de 1.900 MHz, 2.100 MHz y 2.600 MHz (bandas medias bajas).
- iii) Un límite de 80 MHz para la futura banda de 3.500 MHz (bandas medias altas).
- iv) Un límite de 200 MHz para la futura banda de 28.000 MHz (bandas altas).
- v) Un mecanismo que Subtel denomina "transición paulatina", de modo que los nuevos límites para las bandas bajas y bandas medias bajas no se implementen de inmediato sino que en el futuro.
- vi) Imponer de forma obligatoria el *roaming* nacional para las empresas que cuenten con red propia.
- vii) Obligar a las empresas que cuenten con red propia a mantener una oferta de facilidades y de reventa de planes para los OMV.
- viii) Obligar a compartir infraestructura pasiva entre los operadores, a precios y condiciones no discriminatorios.
- ix) Fiscalizar el cumplimiento de esas obligaciones por parte de Subtel y de la FNE.



INGENIEROS CONSULTORES

733

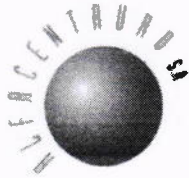
- x) Que en los sucesivos concursos públicos de espectro, los asignatarios se comprometan con un plan de uso efectivo y eficiente de dicho recurso, que en caso de no cumplirse de lugar a la cesión del espectro subutilizado a terceros, o a Subtel, y
- xi) Que a los operadores incumbentes se les reconozca preferencia en la adjudicación de las bandas de espectro radioeléctrico que se concursen, y, de ser aplicable, una compensación pecuniaria, por el plazo remanente de sus concesiones.

Es importante observar que en forma previa a esta consulta, la Comisión de Telecomunicaciones del Colegio de Ingenieros de Chile, organismo especializado y autónomo, emitió una serie de recomendaciones respecto de cómo deberían fijarse los límites de espectro en el futuro. El anexo 2 consigna una síntesis de esas recomendaciones.¹¹

En opinión de estos Consultores, la consulta de Subtel -si bien es un documento útil, por la información que contiene sobre el mercado de la telefonía móvil en Chile, como por su disposición a mejorar la propuesta de límites que formula-, colisiona en cierta medida con el desprendimiento de espectro dispuesto en el fallo de la Corte Suprema, el que debe realizarse a la brevedad y de manera independiente, en el marco del juicio sobre la banda de 700 MHz.

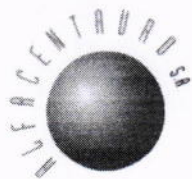
Además, dicha consulta no se funda debidamente en la información que contiene, y prácticamente no considera las recomendaciones efectuadas en su oportunidad por el Colegio de Ingenieros, pero dada la disposición de Subtel a mejorarla, en el presente documento proponemos una solución práctica para modificar el actual límite de 60 MHz, así como los lineamientos de una política de límites dinámicos, para administrar el espectro radioeléctrico de manera eficiente y competitiva, conforme a la amplia jurisprudencia sobre la materia.

¹¹ Las recomendaciones completas están contenidas en el documento "Opinión de la Comisión de Telecomunicaciones del Colegio de Ingenieros de Chile A.G. con relación a los casos de 3.500 MHz y de 700 MHz", disponible en: <https://www.ingenieros.cl/opinion-de-la-comision-de-telecomunicaciones-del-colegio-de-ingenieros-de-chile-a-g-con-relacion-a-los-casos-de-3-500-mhz-y-de-700-mhz/>



INGENIEROS CONSULTORES

Nuestra propuesta de límites dinámicos tiene por objeto evitar que cada vez que Subtel tenga la posibilidad de adjudicar o asignar espectro, deba recurrir en consulta al TDLC, sino que -de ser nuestra propuesta complementada y aprobada por el TDLC- cuente el organismo regulador con un criterio que le permita actuar con mayor autonomía en este campo.



72m

3. Uso eficiente y competitivo del espectro

La legislación vigente, como la jurisprudencia -y especialmente la relativa a límites de espectro-, exigen que el espectro radioeléctrico sea administrado con un doble propósito: de manera eficiente y en favor de la libre competencia.

3.1 Uso eficiente del espectro

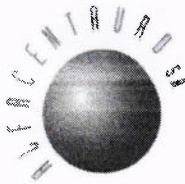
El uso eficiente del espectro significa disponer del mayor caudal binario posible, por cada unidad de espectro asignado, lo que a su vez permite disminuir la congestión y cursar la mayor cantidad de tráfico posible, dentro del ancho de banda disponible. En el anexo 1 se entregan algunos conceptos técnicos sobre el funcionamiento de la redes de telefonía móvil, y se resaltan aquellos factores que más inciden en la eficiencia espectral.

La eficiencia espectral, expresada en el caudal binario (bits/s) o velocidad que se puede cursar por cada Hz de espectro, debería ser uno de los parámetros esenciales a considerar para establecer los nuevos límites. También hay que considerar que el avance tecnológico ha permitido mejorar sustancialmente la eficiencia espectral; en la tabla 1 se comparan de manera simple, las distintas tecnologías de telefonía móvil digital desde 2G (GSM puro) hasta 4,5G (LTE Advanced), y lo que se espera sea próximamente la tecnología 5G, aún en fase experimental.

Generación	Tecnología	Eficiencia (bit/s/Hz)
2G	GSM	0,2
2,5G	GSM+EDGE	0,3
3G	WCDMA	0,5
3,5G	HSDPA	4,2
4G	LTE	16,3
4,5G	LTE Advanced	30,0
5G	Massive MIMO	70,0

Eficiencia espectral de las distintas generaciones y tecnologías de telefonía móvil

Tabla 1



Por ejemplo, una estación base de tecnología 2,5G, que disponga de un ancho de banda 10 MHz, permitiría cursar teóricamente un caudal binario de 3 Mbit/s, que se distribuirá entre todos los usuarios que estén haciendo uso de esa estación base. En consecuencia, si durante la hora de mayor tráfico hay 100 usuarios conectados, el caudal binario promedio que lograría cada usuario sería de 0,03 Mbit/s, o 30 kbit/s.¹²

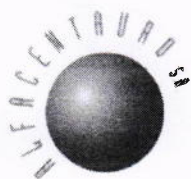
En cambio, una estación base de tecnología 4,5G, que disponga del mismo ancho de banda 10 MHz, permitiría cursar teóricamente un caudal binario de 300 Mbit/s, que distribuido entre los mismos 100 usuarios en la hora de mayor tráfico, permitirá que cada uno logre un caudal binario promedio de 3 Mbit/s.

En cualquier caso, la eficiencia espectral que indica la tabla 1 se da sólo en condiciones óptimas, de laboratorio; en condiciones reales será inferior, sobre todo a medida que los usuarios se alejan de la estación base. Además, para efectos de establecer límites hay que considerar la eficiencia global de la red, especialmente en las zonas de mayor tráfico (es decir, calculada para el conjunto de las estaciones base de esas zonas).

En todo caso, si los límites de espectro están bien establecidos, inducen a que los operadores sean eficientes en el uso de ese recurso. Es del caso observar que en Chile todavía hay tecnología 2,5G (GSM+EDGE) en servicio, que tiene una eficiencia espectral baja, comparada con las tecnologías más modernas (4G), como se aprecia en la misma tabla 1. En consecuencia, si un operador está acotado en la cantidad de espectro y ve que su demanda de datos aumenta, deberá abandonar los sistemas 2,5G y ampliar sus plataformas 4G (o 5G en el futuro), para que sus clientes migren hacia éstas, y lograr así un uso más eficiente de ese recurso.¹³ De ese modo, con una misma cantidad de espectro, ese operador podrá cursar más tráfico de datos que antes.

¹² En la horas de menor tráfico, el caudal binario promedio podrá ser superior; y en aquellos instantes en los que los demás usuarios no estén haciendo uso del servicio, el caudal binario se podrá aproximar al máximo que permite la estación base.

¹³ Además, como se explica en el anexo 1, también existen otras tecnologías y mecanismos para aumentar la capacidad de las redes, sobre el mismo espectro, como el *off-loading* o el *roaming*.



737

Por el contrario, si a un operador "le sobra" espectro, tenderá a mantener en servicio sus sistemas 2,5G, en paralelo con sus sistemas 3G o 4G, sin verse inducido a usar el espectro de manera más eficiente.

A este respecto, y pese a que la administración eficiente del espectro es uno de los objetivos de Subtel, la consulta al TDLC no analiza la eficiencia espectral con la que operan actualmente los concesionarios de telefonía móvil con red propia. Sin embargo, de los datos consignados en ese documento, es posible inferir que hay bastante dispersión en los niveles de eficiencia espectral de los distintos operadores, lo que viene confirmar que el desprendimiento de espectro ordenado por la Corte Suprema tiene sentido y no afectará la calidad de servicio (ver anexo 4).

Finalmente, es preciso observar que Subtel puede -y debe- mejorar la eficiencia espectral por la vía de recuperar total o parcialmente el espectro utilizado de manera ineficiente, o no utilizado, como se ha hecho en el pasado.

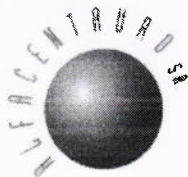
3.2 Asignación competitiva del espectro

Por su parte, una administración del espectro en favor de la libre competencia, significa evitar que el acceso al espectro se constituya en la principal barrera a la entrada de nuevos competidores, permitiendo así el acceso a ese recurso a la mayor cantidad de operadores interesados en realizar inversiones en el sector, y en competir para prestar servicios inalámbricos de telecomunicaciones.

Por lo anterior, en el concurso de la banda de 2.100 MHz (AWS), Subtel sostuvo que debía mantenerse el límite de 60 MHz dispuesto anteriormente,¹⁴ con el objeto de permitir el ingreso de dos nuevos operadores, ya que de otro modo se cerrarían las puertas del mercado y esta nueva banda quedaría en manos de los tres operadores incumbentes, impidiendo el ingreso de nuevos actores.

Sin embargo, en los concursos de las bandas de 2.600 MHz y de 700 MHz, Subtel modificó ese criterio y consideró sólo tres cupos o concesiones,

¹⁴ Dispuesto en la Resolución N° 02/2005 del TDLC (ver sección 2).



738

porque supuso -de manera equivocada, en nuestra opinión- que el mercado sólo permitía la existencia de tres operadores con redes propias. El posterior desarrollo de Wom demostró que este nuevo supuesto de Subtel fue errado.¹⁵

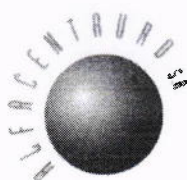
Entre las recomendaciones del Colegio de Ingenieros se destaca que Subtel siempre debería tratar de mantener factibilidad técnica para el potencial ingreso al mercado de nuevos entrantes con redes propias, de modo de asegurar la desafiabilidad del mercado, y que en el futuro también se podrían considerar límites dinámicos, para evitar que cada vez que el regulador tenga la posibilidad de adjudicar o asignar espectro, deba recurrir en consulta al TDLC.

De ese modo, las futuras consultas al TDLC podrían ser más bien excepcionales, y esencialmente para revisar o ajustar la política de límites dinámicos que se pudiere adoptar.

En todo caso, es importante consignar que a pesar de que se implemente una política que garantice permanentemente el potencial ingreso de nuevos entrantes con redes propias, inevitablemente subsistirán otras barreras a la entrada, tales como las altas exigencias de inversión inicial para la implementación de nuevas redes, costos hundidos y economías de escala, de modo que será preciso mantener también la política actual que permite el acceso al espectro a aquellos operadores que carecen de redes propias (como es el caso de los OMV), o de los que tengan una menor cobertura territorial, lo que debe hacerse por medio de ofertas mayoristas elaboradas sobre la base de criterios generales uniformes, objetivas y no discriminatorias, tal como lo dispuso la Corte Suprema en su oportunidad.¹⁶

¹⁵ En beneficio de la tesis de Subtel debemos decir que a la fecha de esos concursos, VTR y Nextel (antecesora esta última de Wom), no lograban despegar en forma satisfactoria como nuevos actores con redes propias.

¹⁶ Con todo, esa política tiene que ser revisada, ya que las ofertas mayoristas conocidas hasta la fecha en general no se ajustan a los criterios que dispuso la Corte Suprema, y por lo mismo impiden competir efectivamente en todos los segmentos del mercado.



4. Modificación del límite máximo del espectro radioeléctrico actualmente en uso

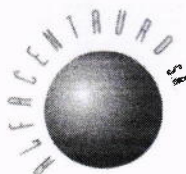
La Sentencia de la Corte Suprema sobre la banda de 700 MHz reconoció que el límite de 60 MHz fijado previamente para cada operador estaba vigente, y el Resuelvo IV de la misma dispuso que Subtel puede iniciar un proceso de consulta ante TDLC, en caso que estime necesaria la revisión de ese límite; en caso contrario, Subtel deberá iniciar los procedimientos necesarios para que se cumpla ese límite. Conforme se explica en la sección 2.3, Subtel decidió iniciar la consulta.

El límite de 60 MHz, todavía vigente, es aplicable al conjunto que Subtel denomina en su consulta bandas bajas (700 MHz, 850 MHz y 900 MHz), y bandas medias bajas (1.900 MHz, 2.100 MHz y 2.600 MHz). Como nuevo límite, Subtel propone fijar 50 MHz para las bandas bajas, y 60 MHz para las bandas medias bajas, lo que equivale a subir el límite actual de 60 MHz a 110 MHz. Sin embargo -como se explica en el anexo 3-, Subtel no fundamentó este nuevo límite, ni lo armonizó con lo ordenado por la Corte Suprema en materia de desprendimiento.

De los datos de tráfico que incluye la consulta de Subtel, tampoco es posible inferir cuál sería un límite adecuado, que asegure un uso eficiente del espectro por parte de los operadores con redes propias (sólo se puede inferir, como se señala en el anexo 4, que hay diferencias sustanciales entre las eficiencias espectrales logradas por los distintos operadores).

A falta de información de tráfico, una forma alternativa para justificar de manera objetiva un nuevo límite máximo, para el espectro radioeléctrico actualmente en uso, sería un criterio económico, basado en la política pública impulsada por Subtel en 2009 en la licitación de la banda AWS, que buscó aumentar de tres a cinco los operadores de telefonía móvil con redes propias,¹⁷ y en el correspondiente fallo de la Corte Suprema que -luego de acoger los argumentos de Subtel y de la FNE- consideró que tiene que haber

¹⁷ Por ese motivo Subtel fue partidaria de mantener el límite de 60 MHz definido previamente por el TDLC (con motivo de la fusión de Bellsouth con Movistar).



26
1

*"...homogeneidad en la cantidad de espectro con que deben contar los distintos actores que participan en este mercado, pues -de lo contrario- la excesiva mayor cantidad de espectro radioeléctrico con que cuente un operador de telefonía móvil frente a sus competidores derivará inevitablemente en ventajas de costos para el primero y, por ende, en ventajas competitivas difícilmente remontables para el resto de los operadores..."*¹⁸

En 2011 y en 2013 -en vista de que la política pública que buscaba aumentar de tres a cinco los operadores con redes propias, no rendía los frutos esperados- Subtel modificó la política pública previa y optó por licitar sólo tres cupos en las bandas de 2.600 MHz y de 700 MHz, soslayando de paso el límite de 60 MHz definido con anterioridad. Sin embargo, posteriormente se demostró que había espacio, al menos, para un cuarto operador, y que el límite de 60 MHz estaba legamente vigente.¹⁹

En opinión de estos Consultores, la política pública de 2009, que buscaba aumentar de tres a cinco los operadores de telefonía móvil con redes propias, no era errada, ya que el mercado permite hoy -pese a las dificultades para acceder al espectro- la existencia de cuatro operadores de ese tipo (Claro, Entel, Movistar y Wom).²⁰ Desde este punto de vista, sería ideal que hoy hubiera disponibilidad de espectro para cinco operadores con redes propias. En la tabla 2 se consigna lo que sería una distribución plenamente homogénea del espectro, para el mercado nacional, sobre la base de todo lo anterior.²¹

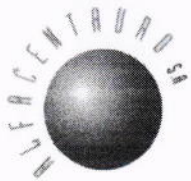
Al aplicar el índice IHH sobre esa distribución plenamente homogénea, comprobamos que se llegaría a un nivel de 2.000, que corresponde a una concentración moderada. Recordemos que un nivel de IHH superior a 2.500 indica la existencia de un mercado altamente concentrado; en cambio, un nivel de

¹⁸ Considerando décimo séptimo de la Sentencia de la Corte Suprema de fecha 27 de enero de 2009, que revirtió la Resolución N° 27/2008 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

¹⁹ Ese límite estaba vigente, y si Subtel o los principales operadores consideraban necesario ampliarlo, debieron haber ido en consulta al TDLC.

²⁰ Nominalmente existe un quinto concesionario de telefonía móvil con red propia (VTR), pero se convirtió en OMV, por lo que entendemos tiene en desuso la banda AWS que le fue asignada.

²¹ Los 490 MHz de la tabla 2 incluyen los 30 MHz actualmente asignados a VTR y los 20 MHz todavía en reserva en la banda de 700 MHz.



JEN

IHH menor a 1.500 indica que estamos en presencia de un mercado competitivo.²² De aceptarse este razonamiento, el nuevo límite tendría que ser de 98 MHz por operador, en las bandas actuales.²³

Banda	Entel	Movistar	Claro	Wom	VTR	Total
Asignación (MHz)	98	98	98	98	98	490
Distrib. Ideal	20%	20%	20%	20%	20%	80%
IHH	400	400	400	400	400	2.000

Distribución espectral plenamente homogénea para un mercado de cinco operadores

Tabla 2

Sin embargo, la realidad actual -antes del fallo de la Corte Suprema- dista mucho de una distribución homogénea, conforme se muestra en la tabla 3.²⁴

Banda	Entel	Movistar	Claro	Wom	Reserva	Total
700 MHz	30	20	20			70
850 MHz		25	25			50
900 MHz	20					20
1.900 MHz	60	30	30			120
2.100 MHz				60		60
2.600 MHz	40	40	40			120
Asignación (MHz)	150	115	115	60		440
Distrib. actual	34%	26%	26%	14%	0%	100%
IHH	1.162	683	683	186	0	2.714

Distribución espectral real actual para el mercado de cuatro operadores

Tabla 3

Al aplicar el índice IHH sobre la distribución actual, se llega a un valor global de 2.714, que corresponde a un mercado altamente concentrado.

En todo caso, el desprendimiento inicial de espectro dispuesto por la Corte Suprema,²⁵ ayudará a mejorar el índice IHH actual, como se muestra en la

²² Ver, por ejemplo:

<https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/finance/herfindahl-hirschman-index-hhi/>

²³ Los valores reales de espectro adjudicado probablemente tendrían que ser levemente inferiores, de acuerdo a las tecnologías en uso y a los anchos de banda nominales de las portadoras.

²⁴ Los 440 MHz de la tabla 3 no consideran los 30 MHz actualmente asignados a VTR ni los 20 MHz todavía en reserva en la banda de 700 MHz.

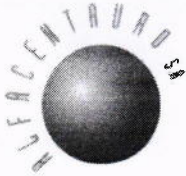


tabla 4,²⁶ aproximándolo al nivel IHH de 2.000 de una hipotética distribución plenamente homogénea, aunque sin ajustarse de manera estricta al referido criterio de homogeneidad.

Banda	Entel	Movistar	Claro	Wom	Reserva	Total
Asignación (MHz)	120	95	95	80	70	460
Distrib. práctica	26%	21%	21%	17%	15%	100%
IHH	681	427	427	302	232	2.068

Distribución luego del desprendimiento inicial ordenado por la Corte Suprema

Tabla 4

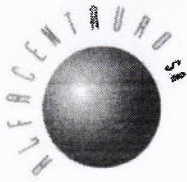
Es preciso señalar que en vez de cinco operadores con redes propias, en la realidad sólo hay cuatro (toda vez que VTR no está actuando como tal), de modo que mantener en manos del Estado la reserva de 70 MHz que indica la tabla 4 podría parecer una ineficiencia, pero ese sería un costo necesario para evitar barreras a la entrada de nuevos competidores y, por ende, para asegurar la desafiabilidad del mercado y un buen grado de competencia.²⁷ Con todo, lo relevante es que el nivel IHH de 2.068 de la tabla 4 estaría en una posición intermedia, entre un mercado altamente concentrado y un mercado considerado competitivo.

En tal caso, no tendría sentido aplicar los límites de 50 MHz que Subtel propone para las bandas bajas, y de 60 MHz para las bandas medias bajas, sino que sería preferible disponer que ningún operador que ya tenga asignado más del 20% del espectro disponible pueda participar en nuevos concursos para bandas bajas o medias bajas, con el objeto de restablecer la política pública impulsada por Subtel en 2009, que fue aprobada por la Corte Suprema.

²⁵ Hablamos de desprendimiento inicial, porque en la consulta el TDLC eventualmente podría disponer nuevos desprendimientos, según nuevo límite que decida para las bandas en uso.

²⁶ Los 460 MHz de la tabla 4 no consideran los 30 MHz actualmente asignados a VTR, pero sí los 20 MHz hoy en reserva en la banda de 700 MHz, que se suponen adjudicados a Wom, como hipotético ganador del concurso público correspondiente.

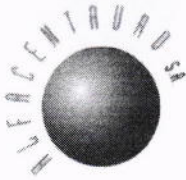
²⁷ En ningún caso recomendaríamos que esa reserva se adjudique en forma completa a los actuales operadores con redes propias, sino que preferentemente a un eventual quinto interesado.



INGENIEROS CONSULTORES

743

Tal vez la distribución que indica la tabla 4 no sea óptima, pero bien puede constituir una solución práctica, de carácter transitorio, a ser considerada por el TDLC, con miras a que el índice IHH vaya mejorando después, con el transcurso del tiempo, a medida que Subtel disponga de nuevas bandas para la telefonía móvil, como las de 600 MHz, 3.500 MHz, 4.600 MHz ó 28.000 MHz.



5. Hacia una política de límites dinámicos

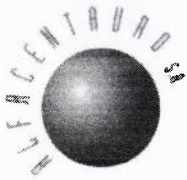
En su consulta, Subtel ha propuesto también límites para las bandas de 3.500 MHz y de 28.000 MHz, con el objeto de iniciar la tecnología 5G en el país; también ha propuesto una serie de medidas complementarias de protección de la libre competencia. Sin embargo -como se explica en el anexo 3-, Subtel tampoco fundamentó los límites que propone para las nuevas bandas.

Con todo, y dado que el TDLC decidió que los límites para las bandas actuales y para las nuevas bandas se resolverán en un mismo proceso consultivo,²⁸ el presente documento propone la adopción de una política de límites dinámicos para las nuevas bandas, que junto con conferir más autonomía a Subtel, sirva también para mejorar el índice IHH con el transcurso del tiempo. El punto de partida de nuestra propuesta de límites dinámicos, es una distribución de carácter transitorio, como la que se indica en la tabla 4.

También es importante tener presente que no es posible definir de antemano cuántos operadores caben en un mercado; eso sólo lo puede establecer el mismo mercado, con el transcurso del tiempo, y para tal objeto es indispensable que -en la medida de lo posible- sus puertas permanezcan abiertas.

La tecnología 5G, que probablemente se iniciará en la banda de 3.500 MHz y luego en la de 28.000 MHz -según lo señala Subtel en la consulta-, no sólo debería interesar a los cuatro operadores actuales con redes propias, sino que también a otros operadores, que podrían aprovecharla para ofrecer servicios de banda ancha fijos de una calidad comparable a la que se ofrece hoy por medio de redes de última milla basadas en fibra óptica, sobre todo en aquellas zonas donde estas últimas no resultan rentables. Aparte de los cuatro operadores de telefonía móvil ya citados, en Chile existen al menos dos operadores más (VTR y el grupo GTD) que podrían estar interesados en disponer de espectro para tecnología 5G, en las bandas de 3.500 MHz de 28.000 MHz. En consecuencia, la política pública para la asignación del nuevo espectro debería considerar esta situación, y

²⁸ Resolución de fecha 20 de noviembre de 2018, a fojas 504 de la causa rol NC 448/2018.



propender a que en Chile el mercado permita, a lo menos, seis operadores con redes inalámbricas propias, más una eventual reserva.

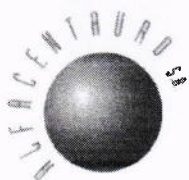
Sobre la base de lo anterior, nuestra propuesta es que las bandas de 3.500 MHz y de 28.000 MHz para tecnología 5G, cuya extensión aún no ha sido normada por Subtel, se liciten fijando un límite que permita asegurar seis cupos o concesiones en cada una. Asimismo, los límites en las nuevas bandas tendrían que ser mayores para los operadores que hoy carecen de espectro, pero que sean desafiantes efectivos del mercado, de modo de ir logrando una distribución espectral más homogénea, con el transcurso del tiempo.

También hay que considerar el valor de las bandas, que hace que las de frecuencias bajas sean más apetecidas que las de frecuencias altas, debido a la mayor facilidad de propagación (lo que disminuye los costos de sus titulares).

Por lo anterior, y como primera condición, la licitación de la banda de 3.500 MHz debería diseñarse de modo tal que considere al menos seis bloques, y que los nuevos operadores -que no poseen espectro por debajo de 3 GHz- puedan acceder a una mayor cantidad de espectro siempre que al considerar todo el espectro disponible, debidamente ponderado, no superen 1/6 del mismo (es decir, una concentración no superior al 16,6% del espectro total equivalente disponible).

Una segunda condición debería ser que la asignación de espectro en reserva en una determinada banda, a operadores que ya dispongan de ese recurso y que estén por debajo del límite permitido en esa banda (o del límite correspondiente a un grupo de bandas), sólo debería autorizarse a interesados que hayan alcanzado un determinado umbral de eficiencia espectral, para evitar el acaparamiento.²⁹

²⁹ Ese umbral debería ser determinado por Subtel, y propuesto al TDLC, sobre la base de estudios técnicos. Es importante observar que en 2016, durante la discusión del proyecto de ley de mercado secundario (boletín 9541-15 de la Cámara de Diputados), Movistar hizo una presentación a la Comisión de Obras Públicas de la Cámara, donde propuso considerar la eficiencia espectral en las futuras adjudicaciones del espectro.



786

Una tercera condición debería ser que, con el transcurso del tiempo, ningún operador hoy preexistente supere el 20% de todo el espectro disponible.³⁰

Este mismo principio podría aplicarse luego a la banda de 28.000 MHz, y eventualmente a cualquier otra banda (como la de 600 MHz).

En la tabla 5 se muestra la distribución de todo el espectro, sobre la base de la propuesta anterior. En una primera licitación se ofrecen seis cupos, con límites mayores para operadores nuevos (ON1 y ON2), de modo que puedan disponer de más espectro en la banda de 3.500 MHz, respecto de los hoy preexistentes. Sin embargo, a efectos de fijar ese mayor límite para los operadores nuevos, y de medir el IHH correspondiente, es preciso considerar que la banda de 3.500 MHz no es equivalente a las bandas ya asignadas, que están por debajo de 3 GHz.³¹

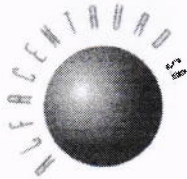
	Entel	Movistar	Claro	Wom	ON1	ON2	Reserva	Total
Bandas actuales	120	105	105	90	0	0	40	460
3.500 MHz	50	50	50	50	75	75	0	350
Total absoluto	170	155	155	140	75	75	40	810
Acuales equiv.	120	105	105	90	0	0	40	460
3.500 MHz equiv.	40	40	40	40	60	60	0	280
Total equivalente	160	145	145	130	60	60	40	740
Distribución	22%	20%	20%	18%	8%	8%	5%	100%
IHH	467	384	384	309	66	66	29	1.705

Distribución espectral luego una eventual asignación de la banda de 3.500 MHz
Tabla 5

De ese modo, por ejemplo, los operadores nuevos no tendrían impedimentos para que se les permitan límites más altos en la banda de 3.500

³⁰ Esta condición surge de la tabla 2, y se sustenta en la política pública adoptada por Subtel en la licitación de la banda AWS.

³¹ En la tabla 5 hemos supuesto que el ancho de banda en 3.500 MHz equivale a un 80% del ancho de banda por debajo de 3 GHz, pero este factor debería ser precisado por Subtel, sobre la base de un criterio técnico objetivo. También hemos supuesto que el límite para los nuevos operadores en esa banda puede ser un 50% más alto que el de los operadores hoy preexistentes. Asimismo, hemos supuesto que Movistar, Claro y Wom superan en algún momento el límite de eficiencia espectral que definiría Subtel, por lo que pueden acceder a los 30 MHz de la reserva en bandas actuales, que se les adjudican mediante licitaciones (10 MHz cada una), y que con este espectro adicional tampoco superan la segunda condición (20%).



241

MHz, ya que luego de ello quedarían con el 8% del total de espectro asignado, inferior al valor de 1/6 (16,6% del total) que se propuso antes como primera condición. A su vez, el operador actualmente con mayor espectro (Entel), bajaría del 26% de concentración que consigna la tabla 4, al 22% de concentración que consigna la tabla 5.³²

En la tabla 6 se repite el ejercicio para la banda de 28.000 MHz, con los mismos criterios, suponiendo que ésta se licita después de la banda de 3.500 MHz.³³

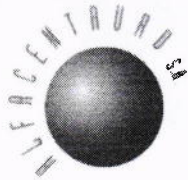
	Entel	Movistar	Claro	Wom	ON1	ON2	Reserva	Total
Bandas actuales	120	105	105	90	0	0	40	460
3.500 MHz	50	50	50	50	75	75	0	350
28.000 MHz	100	100	100	100	150	150	0	700
Total absoluto	270	255	255	240	225	225	40	1.510
Acuales equiv.	120	105	105	90	0	0	40	460
3.500 MHz equiv.	40	40	40	40	60	60	0	280
28.000 MHz equiv.	60	60	60	60	90	90	0	420
Total equivalente	220	205	205	190	150	150	40	1.160
Distribución	19%	18%	18%	16%	13%	13%	3%	100%
IHH	360	312	312	268	167	167	12	1.599

Distribución espectral luego una eventual asignación de la banda de 28.000 MHz
Tabla 6

En este caso, y nuevamente como ejemplo, los operadores nuevos no tendrían impedimentos para que se les permitan límites más altos en la banda de 28.000 MHz, ya que luego de ello quedarían con el 13% del total de espectro asignado, inferior al valor de 1/6 que se propuso como primera condición. De igual forma, el operador actualmente con mayor espectro, bajaría del 22% de

³² Este ejemplo puede recibir como crítica que un límite de 50 MHz en la banda de 3.500 MHz impida a los operadores hoy preexistentes, aprovechar el mayor ancho de banda que permiten las portadoras 5G en esa banda (que será de 100 MHz). Eso efectivamente podría incidir en el caudal binario máximo (peak) que podría soportar una red 5G, mas no en el caudal binario promedio, que es el que realmente importa a los usuarios, que se puede mejorar mediante una mayor cantidad de estaciones base, o con agregación de portadoras; también se podría considerar un límite algo más alto, si se aumenta la extensión de la banda de 3.500 MHz.

³³ En la tabla 6 hemos supuesto que el ancho de banda en 28.000 MHz equivale a un 60% del ancho de banda por debajo de 3 GHz, pero este factor también debería ser precisado por Subtel, sobre la base de un criterio técnico objetivo. También hemos supuesto que el límite para los nuevos operadores en esa banda puede ser un 50% más alto que el de los operadores hoy preexistentes.



INGENIEROS CONSULTORES

748

concentración que consigna la tabla 5, al 19% de concentración que consigna la tabla 6, lográndose así la tercera condición en toda la industria.³⁴

Los resultados de la tabla 6 entregan también un IHH de 1.599, cercano al nivel de 1.500 que se considera propio de un mercado competitivo.

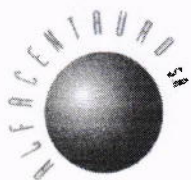
Quisiéramos agregar que una alternativa a lo anterior sería inducir la creación de un operador de infraestructura, privado, que asuma el lugar de los nuevos operadores considerados en este ejemplo (ON1 y ON2), y que se obligue a prestar exclusivamente servicios mayoristas a todos los demás operadores que atienden a usuarios finales.³⁵

También es importante observar que esta propuesta podría aplicarse por grupos de bandas (bajas, medias bajas, medias altas y altas), tal como lo propone Subtel en su consulta.

Finalmente, en la próxima sección entregamos recomendaciones complementarias en materias como eventuales subastas del espectro, o acceso a este recurso de operadores rurales y regionales, que también podrían ser consideradas para lograr un mercado más competitivo.

³⁴ Este ejemplo también puede recibir como crítica que un límite de 100 MHz en la banda de 28.000 MHz impida a los operadores hoy preexistentes, aprovechar el mayor ancho de banda que permiten las portadoras 5G en esa banda (que será de 400 MHz), pero eso se puede mejorar con las técnicas ya citadas.

³⁵ Sea que el TDLC acepte o no esta sugerencia, también sería aconsejable que el Tribunal obligue a todos los demás operadores a separar los servicios mayoristas de infraestructura, de los servicios prestados a usuarios finales. Al respecto recomendamos considerar el informe "Estudio de Modelos de Inversión y Explotación bajo el Concepto de Asociación Público Privada", encargado por Subtel en 2016, que propone la desintegración vertical de los operadores, conforme a la propuesta que se acompaña en el Anexo X de ese documento. Este informe está disponible en: <https://www.subtel.gob.cl/estudios/infraestructura/>



6. Subastas del espectro y otras consideraciones para fomentar la libre competencia

6.1 Subastas del espectro

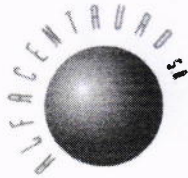
En días recientes ha cobrado fuerza nuevamente idea de subastar el espectro radioeléctrico, en lugar de asignarlo sobre la base del mecanismo actual que contempla la LGT, comúnmente conocido como "concurso de belleza".

En opinión de estos Consultores, las subastas de espectro, si bien establecen de manera objetiva un valor de mercado para ese recurso, no son una solución que garantice las mejores condiciones de competencia en el mercado de los servicios de telecomunicaciones. Sólo serían un impuesto adicional, que pagaría por adelantado el adjudicatario del espectro y que luego recuperaría de los usuarios, a través de las tarifas. Es más, si la subasta se diseña con el objeto de maximizar la recaudación fiscal, y no de aumentar la competencia, el pago podría corresponder a una suerte de "derecho" para enfrentar menos competencia.

No obstante, las subastas de espectro podrían ser preferibles -respecto del mecanismo de contraprestaciones que empleó Subtel en los concursos de 700 MHz y de 2.600 MHz-, en la medida que el Estado asegure que los recursos correspondientes se destinarán al Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT).³⁶

Pensamos que para estos efectos, una mejor solución sería financiar el FDT con un impuesto general recurrente (un porcentaje de las ventas), que paguen todos los operadores que emplean bienes nacionales de uso público, y que el espectro se licite asegurando la menor escasez posible (es decir, facilitando la entrada de nuevos actores), sin generar una escasez artificial como la que se produjo en las licitaciones de 700 MHz o de 2.600 MHz, en que las que sólo se ofrecieron tres cupos. Como alternativa, también está la posibilidad de aumentar

³⁶ El mecanismo de contraprestaciones es una traba adicional a la entrada de nuevos competidores, y en algunos casos no ha resultado bien.



70
—

los derechos por el uso del espectro, ya que ello es una medida administrativa relativamente fácil de implementar, y que esos recursos se destinen al FDT; además, ello desestimularía la tenencia de espectro subutilizado.

También es importante observar que llamar "concurso de belleza" al método actual de la LGT, parece un error. Es un concurso de belleza, pero de belleza de un proyecto de telecomunicaciones, en términos de impacto social y de progreso. Por eso -si el concurso se hace bien-, sigue siendo una buena forma de asignar el espectro.

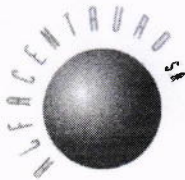
6.2 Fraccionamiento de los bloques

Otra recomendación para los futuros concursos -sea que el espectro se adjudique en base a subastas o a "concursos de belleza"- es que no se ofrezcan bloques completos, como hasta ahora, sino que bloques fraccionados (de 5 MHz o 10 MHz, por ejemplo), que el proponente podrá asignarse en forma secuencial, hasta alcanzar el límite correspondiente. Los bloques fraccionados que no se adjudiquen pasarán a formar parte de la reserva y quedarán disponibles para futuros concursos.

Con todo, los proponentes que competirán en la asignación de esos bloques sólo podrán ser nuevos entrantes (desafiantes efectivos), u operadores preexistentes que hayan superado los umbrales de eficiencia espectral que defina Subtel.

6.3 Acceso al espectro de operadores rurales y regionales

Una de las recomendaciones del Colegio de Ingenieros señala que Subtel debería planificar la futura banda de 3.500 MHz, de modo que algunos de sus actuales usuarios -como es el caso de los operadores que prestan servicios fijos de acceso a Internet en zonas rurales, que hoy comparten el rango de 3.650 MHz a 3.700 MHz- puedan permanecer en ella más allá del próximo concurso público para telefonía móvil 5G.



257

Una forma de implementar lo anterior sería que ese rango se asigne para servicios 5G sólo en zonas urbanas, de modo que en las zonas rurales pueda seguir siendo empleado por sus actuales permisionarios.

Otra forma de implementar lo anterior sería crear en Chile el servicio de Banda Ancha Ciudadana por Radio (CBRS), que se explica en la próxima sección.

El espectro asignado en Chile a telefonía móvil es hoy, en general, de carácter nacional, modalidad que de mantenerse puede dificultar la participación de operadores regionales en los futuros concursos. Para corregir lo anterior, Subtel podría considerar que algunos de los bloques que conforman cada banda (3.500 MHz y otras) sean sólo de cobertura regional, o de menor cobertura, incluso, y se repitan a lo largo del país.

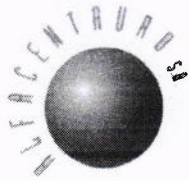
6.4 El servicio de Banda Ancha Ciudadana por Radio (CBRS)

La Federal Communications Commission (FCC), organismo regulador de los EEUU de NA, creó en 2015 el Servicio de Banda Ancha Ciudadana por Radio (Citizens Broadband Radio Service, CBRS), que amplía las posibilidades de acceder al espectro en la banda de 3.500 MHz, tanto a los operadores tradicionales como a nuevos interesados en hacer uso de ese recurso, sean éstos operadores de acceso inalámbrico a Internet (WISP), operadores móviles virtuales, operadores de TV Cable, prestadores de nuevos servicios como Internet de las cosas (IoT), empresas privadas, personas naturales, etc. El espectro de 3.500 MHz del CBRS es compartido entre todos esos usuarios.

El interés en el CBRS ha crecido sustancialmente en los últimos años, ya que por su intermedio se podrán prestar servicios fijos y móviles, o establecer enlaces punto a punto, para uso público o privado, mediante tecnologías como LTE o 5G.

La FCC destinó 150 MHz de la banda de 3.500 MHz al CBRS,³⁷ de los cuales 70 MHz estarán disponibles para entidades que obtengan Licencias de

³⁷ Los 150 MHz asignados al CBRS están en el rango de 3.550 MHz a 3.700 MHz.



712
1

Acceso Prioritario (Priority Access Licenses, PAL), mientras que los 80 MHz restantes estarán disponibles para los usuarios de Acceso Autorizado General (General Authorized Access, GAA).

Las licencias PAL se obtendrán mediante subastas, en tanto que los usuarios del tipo GAA no requerirán una licencia, sino que ésta se les otorgará automáticamente, al adquirir equipos normalizados para ese servicio.

Para facilitar la compartición del espectro, el CBRS dispone de operadores que se denominan proveedores del Sistema de Acceso al Espectro (Spectrum Access System, SAS), que monitorean el espectro en 3.500 MHz, efectúan cálculos de propagación y asignan los canales a cada usuario en forma dinámica, para minimizar las interferencias.

La FCC acaba de modificar la regulación del CBRS, el que tiene en la actualidad las siguientes características

- Las áreas de las licencias PAL corresponden a un condado (municipio), como mínimo.
- Las licencias duran 10 años y tienen la posibilidad de ser renovadas.
- Los titulares de esas licencias deben construir redes y cumplir exigencias de rendimiento.
- Determinados tipos de titulares de esas licencias (operadores rurales, pueblos originarios, etc.) pueden obtener descuentos (créditos) en el precio de la subasta correspondiente.
- Se permite un mercado secundario para que los titulares puedan vender o arrendar las licencias CBRS.

Estos consultores piensan que el CBRS debería ser considerado por Subtel, de modo de facilitar también en Chile el acceso al espectro de 3.500 MHz y reducir la escasez de este recurso.



AB

6.5 Incentivo a los OMV y al *roaming* nacional

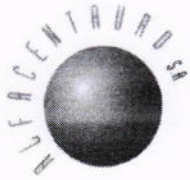
Otra medida complementaria que se podría estudiar, es dar un incentivo de mayor espectro (permitir un 1% o 2% más de concentración, por ejemplo) a aquellos operadores con redes que -a través de sus ofertas mayoristas y de contratos efectivamente firmados y en operación- demuestren políticas de real incentivo a los OMV y al *roaming* nacional.

En todo caso, es claro que, más allá de los fallos dictados con relación a posibles atentados anticompetitivos, el incentivo para que existan OMV en el mercado podría inyectar mayor competencia y dinamismo al mismo.

6.6 Otras medidas sugeridas en este informe

En el presente informe se sugieren una serie de medidas adicionales para fomentar la libre competencia, entre las cuales cabe resaltar las siguientes:

- Que el TDLC descarte la propuesta de "transición paulatina" sugerida por Subtel (ver sección A3.2).
- Que el TDLC descarte la propuesta de preferencia y compensación para los operadores incumbentes sugerida por Subtel (ver sección A3.8).
- Que Subtel proponga el despeje de la banda de 3.500 MHz de modo de facilitar la continuidad de los servicios que hoy hacen uso de ella, y de imprimir más competencia a los servicios fijos actuales (ver sección A3.6).
- Que Subtel proponga un plan de concursos públicos para el espectro que considere los 20 MHz hoy disponibles en la banda de 700 MHz, los 30 MHz a recuperar de la banda de 2.100 MHz, los 70 MHz que deberían liberarse producto del desprendimiento ordenado por la Corte Suprema y, en general, todo el espectro que previsiblemente se va a emplear en telefonía móvil (ver sección A3.7).



204

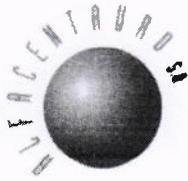
- Que Subtel impulse el desarrollo de ofertas de facilidades y de reventa de planes adecuadas para el *roaming* nacional, para los OMV o para la compartición de infraestructura pasiva (ver sección A3.4).³⁸
- Que Subtel desarrolle criterios técnicos objetivos para definir los umbrales de eficiencia espectral, así como las equivalencias entre las distintas bandas de modo de medir adecuadamente el índice IHH.

6.7 Otras consideraciones

Para aumentar la competencia y disponer de mejores de servicios de telecomunicaciones en todo el país, no basta con establecer una nueva política de administración del espectro, sino que también es indispensable que -de maneta complementaria- las autoridades aborden otros aspectos clave, tales como:

- Modificar la ley de antenas, para evitar las trabas que enfrentan actualmente los operadores a ese respecto.
- Corregir las distorsiones de precios que se observan hoy en los sitios requeridos para las RBS, en las ofertas mayoristas o en el subsidio a los terminales.
- Simplificar los procedimientos que emplea Subtel para autorizar nuevas instalaciones, de modo de agilizar los trámites correspondientes.
- Focalizar la fiscalización de Subtel en aspectos relevantes.
- Transparentar la calidad de los servicios que ofrecen los distintos operadores.
- Recuperar espectro subutilizado, o destinado hoy a servicios que están perdiendo su importancia relativa (como el espectro de la radiodifusión televisiva).
- Lograr que Subtel sea proactiva en la regulación de la industria, la gestión del espectro y el manejo del FDT, no sólo en lo relativo a aumentar la cobertura y la inversión, sino que especialmente para promover la libre competencia.

³⁸ Para ello es preciso exigir la elaboración ofertas mayoristas libres de estrangulamientos de márgenes y de discriminación arbitraria de precios, de modo que permitan replicar los planes comerciales que los operadores con poder de mercado ofrecen a sus clientes minoristas en cualquier segmento (los clientes minoristas incluyen también a los del segmento corporativo).



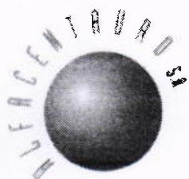
INGENIEROS CONSULTORES

20

7. Principales beneficios de esta propuesta

A primera vista, los principales beneficios que esta propuesta puede aportar al mercado, son los siguientes:

- a) Facilitar el desarrollo de la economía digital en todo el país, especialmente en lo relativo al comercio electrónico, la digitalización de los servicios del Estado y la creciente participación de empresas de innovación financiera (fintech).
- b) Aumentar la competencia en la industria, lo que redundará en mejores servicios y menores precios para los usuarios.
- c) Lograr un uso más eficiente del espectro radioeléctrico, en cumplimiento de la legislación vigente y de la jurisprudencia sobre la materia.
- d) Reducir sustancialmente -aunque no plenamente- la escasez de espectro, y
- e) Contribuir a que Subtel adquiriera un rol más proactivo, como autoridad reguladora del sector.



8. Conclusiones y recomendaciones

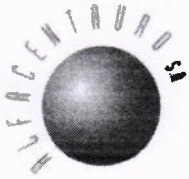
Hay voces que critican los límites de espectro, por considerarlos una construcción artificial.

Es efectivo que los límites son artificiales, pero son indispensables para proteger la libre competencia, dado que estamos en presencia de un mercado imperfecto (especialmente cuando el espectro radioeléctrico, que es un insumo esencial para la telefonía móvil, se constituye como una barrera a la entrada de nuevos competidores). Los mercados imperfectos requieren la adopción de medidas de protección para mantener la competitividad, y de ahí nace, precisamente, toda la institucionalidad de la libre competencia. Frente a mercados naturalmente competitivos, esa institucionalidad sería completamente innecesaria.

El presente documento contiene en primer término una propuesta de límites transitorios de espectro radioeléctrico, basada esencialmente en principios económicos, que da una respuesta práctica al Resuelvo IV del fallo de la Corte Suprema. Esta propuesta permite mejorar el índice IHH desde su valor actual de 2.714, que corresponde a un mercado altamente concentrado, en lo que se refiere al espectro, para aproximarlos a 2.000, que corresponde a una situación intermedia, respecto del objetivo de llegar a un mercado competitivo

El presente informe contiene también una propuesta de límites dinámicos para las futuras asignaciones de espectro radioeléctrico, con las siguientes condiciones:

- a) Que para futuras asignaciones en cada banda nueva se consideren al menos seis bloques y se establezcan límites para nuevos entrantes, superiores a los que se establezcan para los operadores hoy preexistentes, mientras los primeros no superen el 16,6% de concentración del espectro total equivalente disponible.
- b) Que la asignación de espectro en reserva en una determinada banda, a operadores que ya dispongan de ese recurso y que estén por debajo del



INGENIEROS CONSULTORES

277
/

límite permitido en esa banda, se autorice sólo a interesados que hayan alcanzado un determinado nivel de eficiencia espectral.

- c) Que además, durante la transición, los operadores hoy preexistentes vayan reduciendo su concentración en el espectro total equivalente disponible, hasta quedar con el 20% o menos del mismo.

Esta propuesta no sólo aumentará la competencia en la industria, sino que conferiría una mayor autonomía a Subtel, evitando hacer nuevas consultas al TDLC cada vez que sea posible licitar espectro, y permitiría a la vez reducir el índice IHH del valor poco superior a 2.000 que resultará del desprendimiento ordenado por la Corte Suprema, a uno cercano a 1.500, propio de un mercado competitivo.



Anexo 1

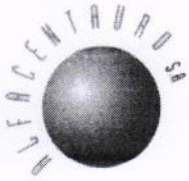
Características técnicas principales de una red de telefonía móvil

Las actuales redes de telefonía móvil (que hoy son principalmente de tecnología 3G y 4G) permiten ofrecer servicios tradicionales de voz y de acceso de banda ancha a Internet, así como otras prestaciones (SMS, MMS, etc.). Esas redes están compuestas esencialmente por los siguientes elementos, que se muestran gráficamente en la figura A1.1:

- los terminales de los usuarios (teléfonos móviles)
- las estaciones base (RBS, por sus siglas en inglés)
- los controladores de estaciones base (RNC, por sus siglas en inglés), y
- las centrales de conmutación de telefonía móvil (MSC, por sus siglas en inglés).

Cada estación base, que a su vez está compuesta por equipos de radio (transmisores y receptores) y generalmente por una antena instalada arriba de una torre, que es su parte más visible, establece enlaces de radio bidireccionales para comunicarse con los terminales de los usuarios que están dentro de su zona de cobertura. Tal como se muestra en la figura A1.2, si el terreno fuera absolutamente plano y libre de obstáculos, la zona de cobertura de cada estación base correspondería a un área geográfica con forma de circunferencia, cuyo radio (R) quedaría definido esencialmente por la altura de la antena (A) y por la potencia de los radiotransmisores involucrados; por lo anterior se dice que las estaciones base "iluminan" sus respectivas zona de cobertura.

La frecuencia de transmisión también influye en la cobertura. Por ejemplo, la banda de 700 MHz tiene una cierta ventaja sobre las bandas de



259

frecuencias más altas, ya que permite que las señales de radio penetren muros de edificaciones con mayor facilidad y menores costos.³⁹

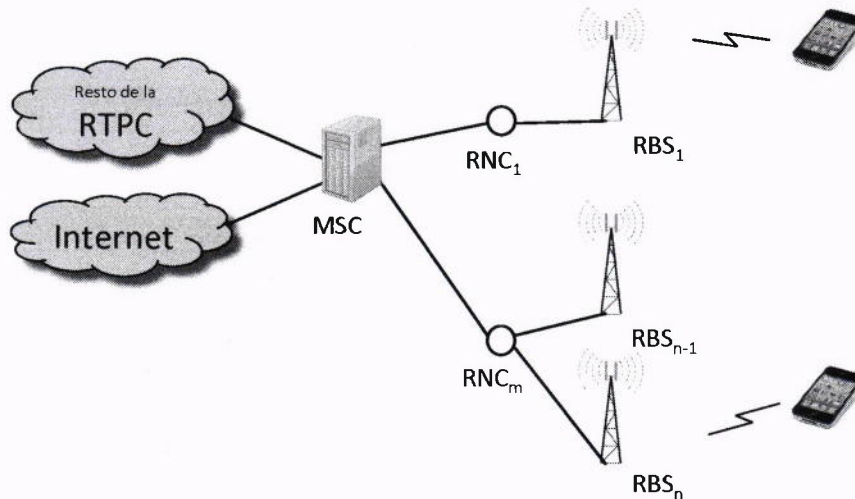


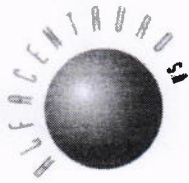
Diagrama simplificado de una red de telefonía móvil
Figura A1.1

En zonas urbanas, los radios de las zonas de cobertura pueden ser del orden de 100 m, mientras que en zonas rurales son del orden de 10 km, aunque sus distancias precisas dependerán de los factores ya citados (alturas, potencias, frecuencias y obstáculos que haya en el terreno).

Los RNC manejan a las estaciones base para mantener la comunicación con los usuarios, cuando éstos -al desplazarse- se acercan al límite de la zona de cobertura de una estación base, de modo que pasen a ser atendidos por la siguiente estación base. Por lo anterior, y con el objeto de evitar cortes en las comunicaciones, las zonas de cobertura de las estaciones base adyacentes tienden a traslaparse.

Las centrales de telefonía móvil encaminan el tráfico de los usuarios dentro de la red de telefonía móvil, actúan también como puntos de interconexión

³⁹ Esta ventaja se manifiesta en las partes planas de las ciudades y en las zonas rurales (no así en las zonas densamente pobladas).



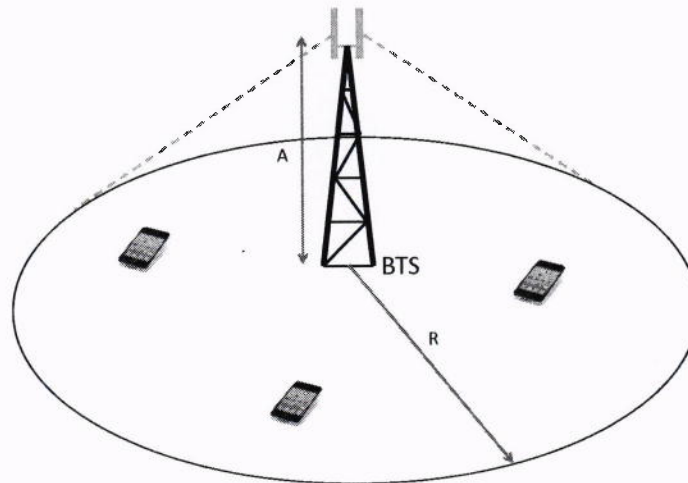
760

con el resto de la red telefónica pública conmutada (RTPC) o con Internet, y registran la información del caso para la posterior facturación de las comunicaciones.

A1.1 Cobertura de una red de telefonía móvil

La cobertura total de una red de telefonía móvil está dada por la suma de las coberturas parciales de todas sus estaciones base. La cobertura total de una red de telefonía móvil es uno de los factores de mayor incidencia en su diseño, y en sus costos.

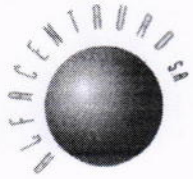
Una red de telefonía móvil que recién inicie sus operaciones, puede comenzar con relativamente pocas estaciones base y lograr una cobertura medianamente aceptable, como ocurrió cuando Wom y VTR accedieron al mercado (2011).



Zona de cobertura iluminada por una estación base

Figura A1.2

Así, por ejemplo, una empresa que recién se inicia podría considerar una sola estación base para iluminar la ciudad de Arica, instalada sobre el Morro, que



261

le permitiría lograr una cobertura teórica como la que se muestra en la figura A1.3.⁴⁰



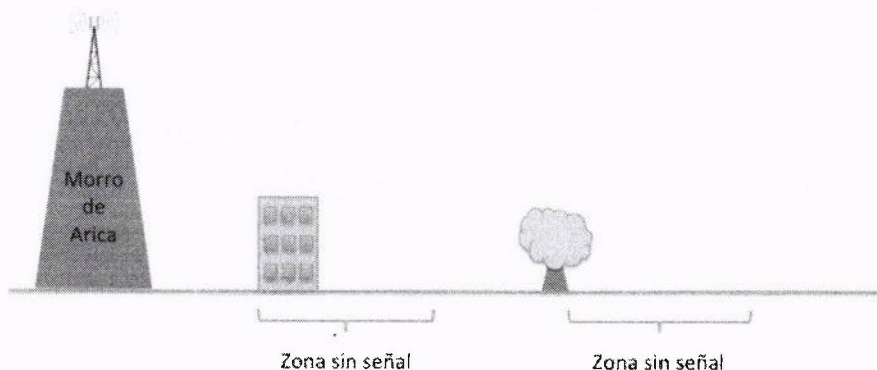
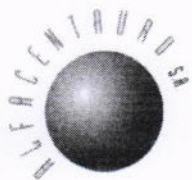
Cobertura teórica en Arica con una sola estación base sobre el Morro
Figura A1.3

Sin embargo, en la práctica la superficie efectiva de la zona de cobertura de ese operador será menor en Arica, ya que en la práctica hay construcciones o vegetación, que dan lugar a zonas sin señal, como se muestra en la figura A1.4.

Para mitigar lo anterior, es decir, para cubrir las zonas sin señal, y mejorar a la vez la cobertura dentro de casas y edificios,⁴¹ es preciso agregar estaciones base adicionales, como se muestra en la figura A1.5.

⁴⁰ La cobertura de la figura A1.3 es teórica, ha sido dibujada por estos Consultores sólo con fines ilustrativos y no considera la presencia de obstáculos.

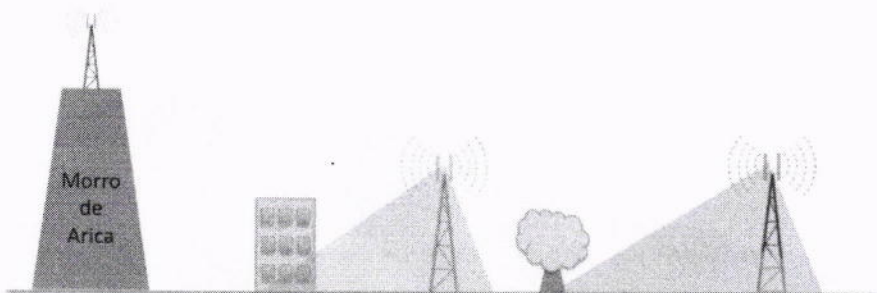
⁴¹ Es importante observar que las construcciones y la vegetación no son absolutamente opacos para las señales de radio, de modo que éstas logran penetrar en ellos siempre que tengan suficiente intensidad, y esto sólo se puede lograr con estaciones base que estén relativamente cerca.



Los obstáculos dan lugar a zonas sin señal que disminuyen la cobertura efectiva

Figura A1.4

Lo anterior hará que una empresa de telefonía móvil que recién se inicia se vea obligada a agregar estaciones base adicionales, ya que de lo contrario no podrá competir con los operadores preexistentes, que por ser más antiguos tienen una mejor cobertura.



Los obstáculos pueden ser superados con la instalación de estaciones base adicionales

Figura A1.5

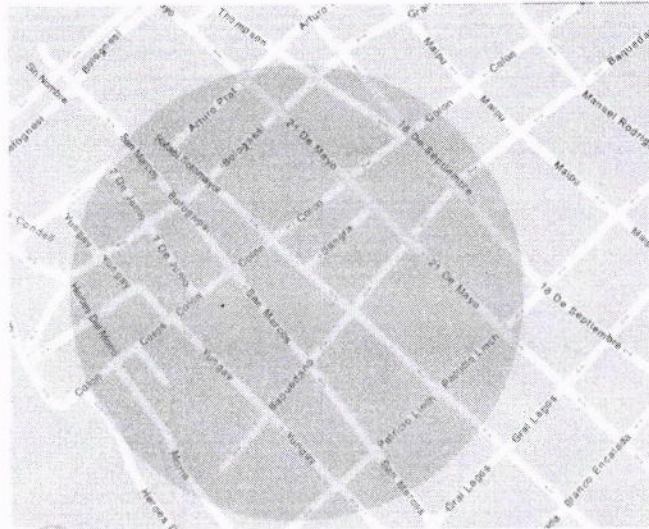
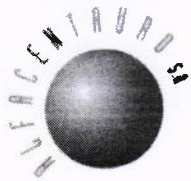
Volviendo al ejemplo de Arica, la solución técnica de largo plazo ya no será la que se mostró en la figura A1.3, sino que una como la que se muestra en la figura A1.6, donde diversas estaciones base, de menor cobertura individual, dan servicio a toda ciudad; esta solución permitirá que haya menos zonas sin señales y que se logre cobertura adecuada dentro de casas y edificios, de modo de competir de manera efectiva con los operadores preexistentes.



Cobertura mejorada en Arica con un mayor número de estaciones base
Figura A1.6

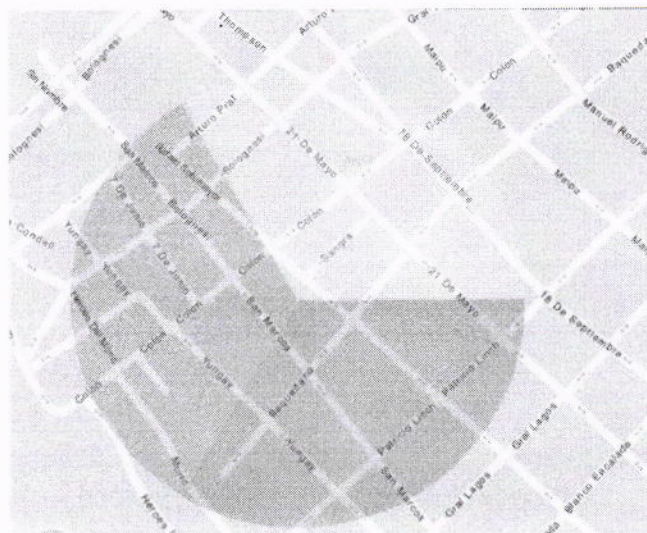
A1.2 Capacidad de tráfico de una red de telefonía móvil

Además de las limitaciones ya señaladas en cuanto a la cobertura geográfica (los terminales que están fuera de las zonas de cobertura no podrán comunicarse), las estación base también tienen limitaciones de capacidad, ya que soportan sólo una determinada cantidad de comunicaciones simultáneas; típicamente, una estación base soporta del orden de 200 comunicaciones simultáneas (de voz o de acceso a Internet). Este es otro factor que incide fuertemente en el diseño de una red de telefonía móvil. Por ejemplo, el sector céntrico de la ciudad de Arica podría ser atendido con una sola estación base en las etapas iniciales de un proyecto, como se muestra en la figura A1.7.



Cobertura inicial de la zona céntrica de Arica con una sola estación base
Figura A1.7

Sin embargo, a medida que aumente el tráfico, esa única estación base dejará de ser suficiente. Una solución es agregar nuevos sectores en el mismo sitio, conformando así tres estaciones base, como se muestra en la figura A1.8.



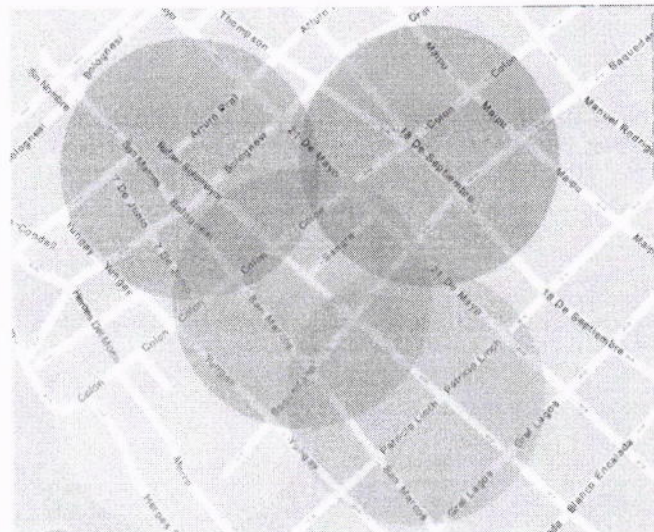
Ampliación de la capacidad de tráfico mediante la sectorización de un sitio
Figura A1.8



767

La sectorización consiste en agregar dos estaciones base adicionales en un mismo lugar físico, pero orientando sus respectivas antenas de modo que cada una ilumine una zona de 120° (como en el ejemplo de la figura A1.8). De ese modo se puede triplicar la capacidad de tráfico en un mismo punto.

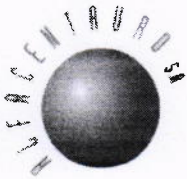
Otra solución para ampliar la capacidad de tráfico es reducir la zona de cobertura de la estación base original (por la vía de reducir la potencia de sus equipos de radio, o bien de disminuir la altura de la antena), y agregar nuevas estaciones base en las inmediaciones, como se muestra en la figura A1.9.



Ampliación de la capacidad de tráfico mediante nuevas estaciones base

Figura A1.9

El empleo de las soluciones recién descritas (que por lo general se emplean en forma combinada), tanto para mejorar la cobertura como para ampliar la capacidad de tráfico, queda evidenciado, por ejemplo, en el caso de Entel, que en 1995 ganó el concurso público de la banda de 1.900 MHz con un proyecto que inicialmente lograba poco más de un 98% de cobertura, mediante alrededor de 210 estaciones base instaladas entre Arica y Punta Arenas, en circunstancias que en la actualidad ya tiene alrededor de 15 mil estaciones base en operación, a lo largo del país.



Hob

Además de estas técnicas, el avance tecnológico ha creado otras para aumentar la capacidad de tráfico en una estación base. Entre esas técnicas se destacan la agregación de portadoras,⁴² las antenas direccionales inteligentes (beamforming) o el aprovechamiento de rebotes (MIMO). Todas estas técnicas, combinadas, son las que han permitido elevar sustancialmente la eficiencia espectral, conforme se muestra en la tabla 1 del cuerpo principal de este informe.

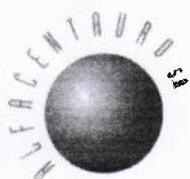
En el mundo también existen otras tecnologías y mecanismos para aumentar la capacidad de las redes, sobre el mismo espectro, como es el caso del *off-loading* a través de las redes fijas, o del *roaming* nacional sobre otras redes móviles. De igual forma, los servicios que los operadores a veces no cobran por razones de marketing, o el uso y abuso de planes comerciales ilimitados (o libres), resultan inadecuados todavía para las redes de telefonía móvil, y son otros de los factores que inciden negativamente en la eficiencia espectral y provocan congestión.

Otro factor a considerar es que la tecnología está evolucionando desde los sistemas dúplex por división en frecuencia (FDD),⁴³ a los dúplex por división en el tiempo (TDD). Los sistemas FDD emplean una porción del espectro para transmitir desde la estación base al usuario, y una porción distinta -separada- para transmitir simultáneamente en sentido inverso, desde el usuario a la estación base. Los sistemas TDD, en cambio, emplean la misma porción del espectro tanto para transmitir desde la estación base al usuario, como para recibir desde el usuario a la estación base, salvo que lo hacen en distintos intervalos de tiempo.

La migración de FDD a TDD obligará a que las bandas actualmente destinadas a telefonía móvil sean reconfiguradas, proceso que se conoce como "refarming". Lo mismo ocurrirá en la banda de 3.500 MHz.

⁴² La agregación de portadoras consiste en que el usuario recibe la señal de la estación base por medio de dos o más portadoras simultáneas, en distintas bandas (por ejemplo, una portadora en 700 MHz y otra en 2.600 MHz).

⁴³ Se denominan "dúplex" a los enlaces de telecomunicaciones que pueden establecer una comunicación bidireccional, enviando y recibiendo información de forma simultánea.



INGENIEROS CONSULTORES

167
—

Anexo 2

Declaración de la Comisión de Telecomunicaciones del Colegio de Ingenieros

Con fecha 27 de agosto de 2018, la Comisión de Telecomunicaciones del Colegio de Ingenieros de Chile emitió una opinión respecto del "congelamiento" de la banda de 3.500 MHz y de cómo deberían fijarse los límites de espectro en el futuro,⁴⁴ que en síntesis -respecto de los límites- señala lo siguiente:

- a) La definición de nuevos límites por parte de Subtel no es una tarea trivial, ni que pueda hacerse de manera apresurada o inmediata. Tampoco existen límites óptimos a aplicar, ni un mecanismo teórico que permita determinarlos. En consecuencia, para establecer nuevos límites es preciso elaborar una política pública en materia de espectro, destinada a lograr un sano equilibrio entre eficiencia operacional, eficiencia espectral y desafiabilidad del mercado.
- b) Los límites de espectro tampoco son directamente comparable entre países, toda vez a nivel internacional no hay uniformidad en los mecanismos de asignación de ese recurso, y también difieren las cantidades de población, las superficies cubiertas o el tráfico medio que generan los usuarios.
- c) Los futuros límites deberían considerar conjuntamente criterios de homogeneidad (límites) y de eficiencia espectral, que a través de más infraestructura permitan una mayor reutilización del espectro y aseguren una mejor disponibilidad de ese recurso para los concesionarios actuales y potenciales.
- d) La eficiencia espectral se debería evaluar sobre la base del tráfico que atiende un concesionario (medido en Megabytes), por cada Hz de espectro, y

⁴⁴ Esas recomendaciones están contenidas en el documento "Opinión de la Comisión de Telecomunicaciones del Colegio de Ingenieros de Chile A.G. con relación a los casos de 3.500 MHz y de 700 MHz", disponible en: <https://www.ingenieros.cl/opinion-de-la-comision-de-telecomunicaciones-del-colegio-de-ingenieros-de-chile-a-g-con-relacion-a-los-casos-de-3-500-mhz-y-de-700-mhz/>

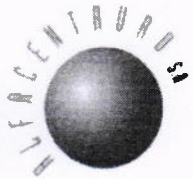


768

del caudal binario que soporta la red en su conjunto, medido en bit por segundo por Hz.

- e) En todo caso, de acuerdo a observaciones internacionales sobre eficiencia espectral -y sin perjuicio del mayor espectro que necesitarán los servicios asociados a la futura tecnología 5G- los límites con los que quedarán los principales operadores, luego del desprendimiento inicial ordenado por la Corte Suprema, parecen ser más que suficientes para las actuales necesidades de ellos.
- f) Asimismo, es aconsejable que Subtel proponga al TDLC los límites para las bandas medias altas y altas después que ese Tribunal se haya pronunciado sobre el aumento del límite de 60 MHz vigente hoy para las bandas bajas y medias bajas.
- g) En el futuro también se podrían considerar límites dinámicos.
- h) Subtel debería procurar siempre el potencial ingreso de nuevos entrantes, de modo de asegurar la desafiabilidad del mercado.
- i) Si Subtel realiza una adecuada planificación de la futura banda de 3.500 MHz, algunos de sus actuales usuarios podrían permanecer en ella más allá del próximo concurso público para telefonía móvil 5G.⁴⁵ El Colegio también recomendó que Subtel realice el despeje de esa banda en forma gradual y ordenada, de modo de asegurar la continuidad de los servicios actuales, tal como lo dispone la propia Resolución Exenta 1.289 de ese organismo.
- j) Es recomendable que Subtel, al dar cumplimiento a la obligación de desprenderse de espectro, implemente un procedimiento gradual y ordenado, que evite afectaciones a la calidad del servicio, y que un plazo de seis meses parece adecuado en principio para que se cumpla este objetivo; y

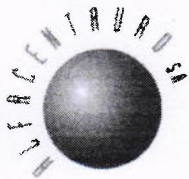
⁴⁵ Tal podría ser el caso de los operadores que prestan servicios fijos de acceso a Internet en zonas rurales, que actualmente tienen asignado el rango de 3.650 MHz a 3.700 MHz, en forma compartida (en modalidad TDD).



INGENIEROS CONSULTORES

769
—

- k) Finalmente, también es aconsejable que Subtel libere los 20 MHz que aún están disponibles en la banda de 700 MHz, que recupere los 30 MHz que actualmente no están siendo utilizados en la banda de 2.100 MHz, y que proceda con las licitaciones correspondientes.



770

Anexo 3
Observaciones de estos Consultores
respecto de la consulta de Subtel

A3.1 Sobre el sustento técnico de los nuevos límites propuestos

Los nuevos límites que propone Subtel (50 MHz para las bandas bajas y 60 MHz para las bandas medias bajas) son arbitrarios, ya que no tienen sustento en la información de tráfico que se consigna en misma la consulta; en consecuencia, dichos nuevos límites no procuran un uso eficiente del espectro, objetivo que a nuestro entender debería ser prioritario para Subtel.

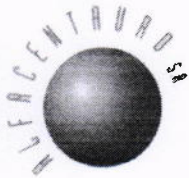
El único sustento de esos nuevos límites son algunas cifras internacionales (límites en otros países), pero por los motivos que señaló el Colegio de Ingenieros en su declaración, los límites no son directamente comparable entre países.

Tampoco se desprende de la consulta de Subtel que los nuevos límites propuestos hayan sido definidos con el objeto de incentivar la libre competencia, ni para establecer un equilibrio entre eficiencia operacional, eficiencia espectral y desafiabilidad del mercado.

A3.2 Sobre la consistencia entre los nuevos límites propuestos y el desprendimiento ordenado por la Corte Suprema

También es preciso considerar que esa propuesta de límites (50 MHz para las bandas bajas y 60 MHz para las bandas medias bajas) no es consistente con el desprendimiento inicial de espectro que ordenó la Corte Suprema, como se observa en las tablas A3.1 y A3.2.

En efecto, no es consistente porque restringe la facultad de los operadores de elegir la banda a enajenar, y si eso se resolviere (mediante un



771
1

límite único para bandas bajas y medias bajas), seguiría sin ajustarse a los guarismos contemplados en el fallo de la Corte Suprema.⁴⁶

Banda	Entel	Movistar	Claro	VTR	Wom	Total
700 MHz	30	20	20			70
850 MHz		25	25			50
900 MHz	20					20
Asignado	50	45	45	0	0	140
Límite propuesto	50	50	50	50	50	
Exceso	0	-5	-5	-50	-50	

Espectro asignado en bandas bajas y límite propuesto en ellas (MHz)

Tabla A3.1

Banda	Entel	Movistar	Claro	VTR	Wom	Total
1.900 MHz	60	30	30			120
2.100 MHz			30	60	90	
2.600 MHz	40	40	40			120
Asignado	100	70	70	30	60	330
Límite propuesto	60	60	60	60	60	
Exceso	40	10	10	-30	0	

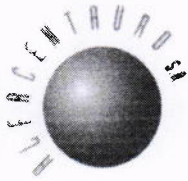
Espectro asignado en bandas medias bajas y límite propuesto en ellas (MHz)

Tabla A3.2

Además, esa propuesta deja muy restringida a Wom, el operador con mayor eficiencia espectral (ver anexo 4) y con menos espectro asignado, ya que le reconoce una holgura de 50 MHz en las bandas bajas, donde hoy, a lo más, sólo podría concursar por los 20 MHz aún disponibles en la banda de 700 MHz, y lo deja sin holgura alguna en las bandas medias bajas.

También resulta muy extraña la propuesta de "transición paulatina" que Subtel considera para los nuevos límites de las bandas bajas y medias bajas, ya que la misma dará lugar a una demora completamente injustificada al desprendimiento de espectro que ordenó la Corte Suprema. Es más, la "transición paulatina" podría dar pie a un desacato.

⁴⁶ En efecto, si se aplicare un límite único de 110 MHz, Entel tendría que desprenderse de 40 MHz, en circunstancias que la Corte Suprema ordenó que se desprenda de 30 MHz; por su parte, Claro y Movistar tendrían que desprenderse sólo de 5 MHz cada una, siendo que la Corte Suprema ordenó que se desprendan de 20 MHz cada una.



A3.3 Sobre la conveniencia de revisar el actual límite de 60 MHz junto con los límites para las bandas futuras

Aún cuando el TDLC ya adoptó una decisión al respecto, debemos señalar que resulta inconveniente que la propuesta de Subtel proponga límites para las bandas medias altas y altas, dado que ellas aún no han sido definidas ni normadas en Chile, y por lo mismo se desconoce su extensión (incluso, hay conflictos no plenamente resueltos respecto del despeje y reordenamiento que requiere la banda de 3.500 MHz).

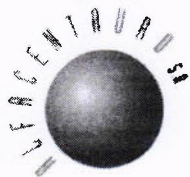
A este respecto, cabe recordar que el Colegio de Ingenieros señaló que era aconsejable que los límites para las bandas medias altas y altas se definan después que el TDLC se haya pronunciado sobre el aumento del límite de 60 MHz, vigente hoy para las bandas bajas y medias bajas.

A3.4 Sobre las medidas complementarias de protección propuestas por Subtel

En su consulta Subtel ha propuesto varias medidas complementarias para proteger la libre competencia en el sector (*roaming* nacional, ofertas de facilidades y de reventa de planes para los OMV, y compartición de infraestructura pasiva).

Al respecto, es importante observar que esas medidas ya existen, porque han sido dispuestas en diversas sentencias de los órganos de defensa de la libre competencia, o en las bases de los concursos públicos de las bandas de 700 MHz y de 2.600 MHz elaboradas por Subtel.

Lo que ocurre es que esas medidas en general -y pese a que son de larga data- no se cumplen, y podrían seguir sin cumplirse, dado el tenor de la Sentencia N° 156/2017 del TDLC sobre OMV, que acaba de ser confirmada por la Corte Suprema en la causa rol N° 15.389/2017. Por eso ahora pensamos que tal vez sea necesario impulsarlas de nuevo, como resultado de la consulta, y



773

exigiendo su cumplimiento ante el TDLC por parte de los organismos encargados (Subtel y FNE).

Sí llama la atención que Subtel proponga -como parte de la consulta- que el cumplimiento de esas medidas sea fiscalizado por ella y por la FNE, ya que en virtud de la LGT y del DL 211 esa es una obligación legal permanente e ineludible de ambos organismos, por lo que carece de sentido considerarla como una consecuencia de la consulta.

A3.5 Sobre los planes de uso efectivo y eficiente del espectro

Carece de sentido proponer que sólo en los sucesivos concursos públicos de espectro, los asignatarios se comprometan con un plan de uso efectivo y eficiente de dicho recurso, toda vez que -en nuestra opinión- Subtel cuenta con potestades suficientes para recuperar el espectro subutilizado o no utilizado, o para cambiar de frecuencia a quienes pudiesen estar haciendo un uso ineficiente de ese recurso. Cosa distinta es que esas facultades no hayan sido permanentemente utilizadas por Subtel.

Lo anterior no quita en las bases de los próximos concursos se consideren medidas más modernas y claras (como los umbrales de eficiencia espectral) para que el espectro sea administrado de manera eficiente en todo momento.

En todo caso, una nueva política de límites, debería ser suficiente para evitar que se repitan los problemas de acaparamiento de espectro que dieron lugar al fallo de 700 MHz de la Corte Suprema.

A3.6 Sobre la continuidad de los servicios en la banda de 3.500 MHz

La consulta de Subtel se refiere de manera tangencial a la continuidad de los servicios que hoy hacen uso de la banda de 3.500 MHz.⁴⁷ A este respecto,

⁴⁷ La consulta sólo indica que las bases del concurso público para servicios 5G en la banda de 3.500 MHz deben permitir el despeje de las frecuencias correspondientes, indicando las frecuencias de reemplazo en las que eventualmente se podrían seguir prestando los servicios



el Colegio de Ingenieros señaló que es importante que Subtel realice el despeje de esa banda en forma gradual y ordenada, y en acuerdo con los actuales titulares de concesiones que hacen uso de ella, de modo de asegurar la continuidad de los servicios.

En opinión de estos Consultores, ello es importante no sólo por motivos de continuidad, sino que también porque los servicios de banda ancha fija inalámbrica, que hoy están disponibles allí, están ayudando a imprimir competencia a los servicios fijos que hoy se proveen por medio de cables físicos.⁴⁸

A3.7 Sobre la ausencia de un plan de concursos públicos para el espectro

También resulta extraño que Subtel no haya considerado en su consulta un plan de posibles concursos públicos, en especial para los 20 MHz que están disponibles en la banda de 700 MHz, los 30 MHz que debería recuperar de la banda de 2.100 MHz, y los 70 MHz que deberían liberarse producto del desprendimiento ordenado por la Corte Suprema.

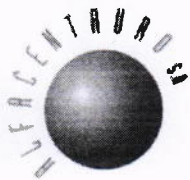
Es esencial que Subtel disponga desde ya de una calendarización o plan de concursos públicos para ese espectro, y en general para todo el espectro que previsiblemente se va a emplear en telefonía móvil.

A3.8 Sobre la preferencia y compensación para los operadores incumbentes

Finalmente, resulta inexplicable que Subtel proponga reconocer preferencia a los operadores incumbentes en los concursos públicos de espectro,

autorizados con anterioridad a la suspensión dispuesta en la Resolución Exenta 1.289 de Subtel.

⁴⁸ Con todo, los actuales titulares de concesiones de telefonía fija inalámbrica en la banda de 3.500 MHz tienen que tener claro que deberán salir de ahí, en caso de que no les sean asignadas concesiones para servicios 5G en esa banda. De igual forma, Subtel podría otorgar permisos experimentales en la banda de 3.500 MHz, a otros interesados en prestar servicios de banda ancha fija inalámbrica y que carezcan de espectro allí, quienes también tendrían que tener claro que deberán salir de ahí, si no les son asignadas concesiones para servicios 5G en esa banda.



INGENIEROS CONSULTORES

275

o eventuales compensaciones pecuniarias, toda vez que ello equivale a un trato discriminatorio -que dificultará el ingreso de nuevos operadores- y no está contemplado en la LGT.

Además, en nuestra opinión, ello va en contra de la potestad que tiene Subtel para administrar el espectro radioeléctrico y modificar las frecuencias de una concesión vigente.

Tema distinto, pero por completo ajeno a la consulta, sería que Subtel reglamente la posibilidad de que el nuevo ocupante de una banda indemnice al antiguo ocupante -sólo en cuanto al costo de desplazar los equipos a otra banda-, en caso que Subtel decida modificar las frecuencias de una concesión vigente, tal como a veces se ha hecho en el pasado.

**Anexo 4****Estimaciones de eficiencia espectral a partir de la consulta de Subtel**

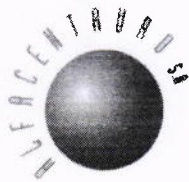
A partir de la información de tráfico promedio de datos y cantidad de usuarios contenidos en la consulta Subtel, estos Consultores realizaron un cálculo simple para estimar el caudal binario de las estaciones base (RBS) de los operadores que tienen la mayor y menor cantidad de espectro asignado, Entel y Wom, con el desarrollo y resultados que se consignan en la tabla A4.1.⁴⁹

Concepto	Unidades	Entel	Wom
Usuarios	Millones	5,7	2,9
Tráfico por usuario	GB/us mes	5,1	9,9
Tráfico mensual	GB/mes	28.859.334	28.685.852
Tráfico diario	GB/día	1.311.788	1.303.902
Tráfico hora cargada	GB/h	262.358	260.780
Caudal total	GB/s	72,9	72,4
Caudal total	Gbit/s	583	580
Cantidad de RBS		10.143	4.000
Caudal por RBS	Gbit/s/RBS	0,057	0,145
Caudal por RBS	Mbit/s/RBS	57	145
Espectro considerado	MHz	120	60
Eficiencia	bit/s/RBS/Hz	0,48	2,41

Comparación de la eficiencia espectral por RBS**Tabla A4.1**

En términos de caudal binario, Wom logra una eficiencia espectral que es 5 veces la de Entel.

⁴⁹ El tráfico promedio de datos está en el gráfico 7 de la consulta, y la cantidad de usuarios en la tabla 7. Por ser un cálculo simple, hemos considerado únicamente el tráfico de datos, y no el de voz, pero este último es sólo una fracción del primero, en términos de caudal binario. Hemos supuesto 22 días efectivos por mes y que el 20% del tráfico de datos se concentra en hora más cargada. En el caso de Wom, hemos supuesto además que el 10% de su tráfico es cursado por medio de redes de terceros. La cantidad de RBS de Entel se obtuvo de la presentación "7th CEO Forum Conference Bradesco BBI's" del 13 de noviembre de 2017 (sólo hemos considerado las RBS 3G y 4G). La cantidad de RBS de Wom fue estimada por nosotros. También hemos supuesto que de los 150 MHz de Entel, 120 MHz se destinan a las RBS 3G y 4G; hemos considerado que Wom no tiene tecnología 2G en su red.



INGENIEROS CONSULTORES

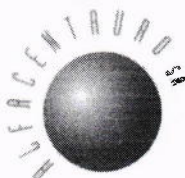
777
—

En la tabla A4.2 realizamos un cálculo similar, pero en términos del tráfico de datos cursado mensualmente.

Concepto	Unidades	Entel	Wom
Tráfico mensual	MGB/mes	28,9	28,7
Tráfico mensual	MMB/mes	28.859	28.686
Espectro asignado	MHz	150	60
Eficiencia	MB/Hz	192	478

Comparación de la eficiencia espectral en términos del tráfico de datos
Tabla A4.2

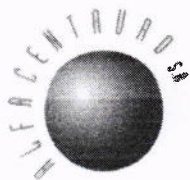
En términos de tráfico, Wom logra una eficiencia espectral que es 2,5 veces la de Entel.



Anexo 5

Principales acrónimos empleados en este trabajo

AWS	Denominación habitual de la banda de 2.100 MHz (advanced wireless services).
B	Byte
b	bit
CBRS	Citizens Broadband Radio Service
Conadecus	Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile
CTC	Sigla anterior de Movistar en Chile
DL 211	Decreto Ley N° 211 (Ley de defensa de la libre competencia)
EDGE	Enhanced Data Rates for GSM Evolution (estándar de tecnología 2,5G)
FDD	Dúplex por división de frecuencia
FDT	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones
FCC	Federal Communications Commission
Fintech	Financial technology
FNE	Fiscalía Nacional Económica
GAA	General Authorized Access
GB	Giga byte
GB/s	Giga byte por segundo
Gb/s	Giga bit por segundo
GHz	Giga Hertz
GSM	Global System for Mobile (estándar de tecnología 2G)
HSDPA	High Speed Downlink Packet Access (estándar de tecnología 3,5G)
IHH	Índice Herfindahl Hirschman,
IoT	Internet de las cosas (Internet of things)
kB	kilo byte
kb/s	kilo bit por segundo
LTE	Long Term Evolution (estándar de tecnología 4G)
LTE Advanced	Long Term Evolution Advanced (estándar de tecnología 4,5G)
LGT	Ley General de Telecomunicaciones
MB	Mega byte
Mb/s	Mega bit por segundo
MHz	Mega Hertz
MSC	Central de conmutación de telefonía móvil (mobile switching center)
MIMO	Tecnología de reflexión múltiple (multiple input multiple output)
OMR	Operador móvil con red propia (y con espectro radioeléctrico)
OMV	Operador móvil virtual
RBS	Radio base station
ON1	Operador nuevo 1
ON2	Operador nuevo 2
PAL	Priority Access Licenses
RNC	Controlador de red de radio (radio network controller)
RTPC	Red Telefónica Pública Conmutada
SAS	Spectrum Access System provider
Subtel	Subsecretaría de Telecomunicaciones



INGENIEROS CONSULTORES

779
1

TDD	Dúplex por división de tiempo
TDLC	Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.
us	Usuario
USD	Dólar de los EE.UU. de Norteamérica.
WCDMA	Wideband Code Division Multiple Access (estándar de tecnología 3G)
WISP	Wireless Internet Service Provider
2G	Sistema de telefonía móvil de segunda generación.
3G	Sistema de telefonía móvil de tercera generación
4G	Sistema de telefonía móvil de cuarta generación
5G	Sistema de telefonía móvil de quinta generación